



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

בפני כבוד השופט אבי סתיו

התובעת: ילנה סזנוב

נגד

הנתבעת: מדינת ישראל

בשם התובעת: עו"ד עופר אקשטיין

בשם הנתבעת: עו"ד אורן גולדברג

פסק דין

תביעה על סך 800,060 ש"ח, בשל כך שהנתבעת, מדינת ישראל, לא אפשרה לתובעת לגשת לבחינות לקבלת רישיון לעבוד כרופאה במשך מספר שנים.

רקע

1. התובעת היא ילידת ברית המועצות לשעבר. היא למדה שם רפואה וקיבלה רישיון לעבוד כרופאה בשנת 1986, בהתמחות ברפואת ילדים. בשנת 1996 עלתה התובעת לארץ, והייתה מעוניינת להמשיך ולעבוד כרופאה. בין השנים 1997-1998 ניגשה התובעת שלוש פעמים לבחינת הרישוי הממשלתית ברפואה לעולים חדשים, אולם לא הצליחה לעבור אותה. לטענת התובעת, הדבר נבע מכך שהיא הייתה מטופלת בשני ילדים, אחת מהם עם מצב בריאותי שהצריך טיפול של 24 שעות ביממה, וכן טיפלה באימה ובסבתה. בשנת 2002 ניגשה התובעת לבחינה פעם נוספת ולא עברה אותה. לפיכך, בשנת 2003 עברה התובעת קורס הסבה של רופאים לאחים והחלה לעבוד כאחות סיעודית, ובהמשך כאחות ראשית, בבית אבות.

2. התובעת לא ויתרה על רצונה לחזור לעבוד כרופאה, ולטענתה פנתה פעמים רבות טלפונית למשרד הבריאות וביקשה היתר לגשת למבחן ברפואה, אולם נאמר לה כי היא אינה יכולה לעשות זאת נוכח התקופה שעברה מאז שניגשה לבחינה בפעם האחרונה, ובשל כך שכל אותו זמן היא לא עסקה במקצוע. ביום 11.8.2010 פנתה התובעת במכתב בעניין זה לד"ר אמיר שנון, מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות (נספח א' לתצהיר התובעת). התובעת זומנה לדיון ביום 11.4.2011 בפני הוועדה המייעצת לרישוי רופאים במשרד הבריאות ("הוועדה המייעצת"). בתום



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

הדיון החליטה הוועדה כי אין מקום לאפשר לתובעת לגשת לבחינה, וזאת נוכח השנים הרבות שחלפו מאז שעסקה ברפואה, והעובדה שאינה עוסקת בפעילות רפואית של ממש ואינה מתעדכנת בתחום (הפרוטוקול צורף כנספח 4 לתצהירו של ד"ר שנון). ביום 14.4.2011 נשלחה לתובעת תשובתו של ד"ר שנון כדלקמן (נספח ב' לתצהיר התובעת):

"בתאריך – 11.4.11 נפגשת עם חברי הוועדה המייעצת לרישוי רופאים לדיון בבקשתך לגשת לבחינת הרישוי הממשלתית ברפואה. לאור העובדה ששנים רבות לא עסקת ברפואה ובהתחשב בכך שמדובר במקצוע דינמי המתחדש כל העת, אין אנו רואים לנכון לאשר את בקשתך לגשת לבחינה הממשלתית לרפואה".

ביום 17.10.2011 שלחה התובעת למשרד הבריאות פנייה נוספת כי יאפשרו לה להיבחן, והדגישה כי עבודתה כאחות קשורה לעולם הרפואה (לטענת התובעת, מכתב זה התקבל רק ביום 3.1.2012). לטענת התובעת, היא לא קיבלה תשובה לפנייה זו, כמו גם לפניות נוספות בכתב ובעל פה. לטענת התובעת, הנסמכת על תרשומת בכתב יד, נמסרה לתובעת ביום 10.7.2012 תשובה טלפונית למכתבה, לפיה ההחלטה שלא לאפשר לה לגשת לבחינה עומדת בעינה (נספח 6 לתצהירו של ד"ר שנון).

3. ביוני 2014 נשלח לתובעת מכתב מטעם ד"ר שנון לפיו היא רשאית לגשת לבחינה הממשלתית, אולם בשל כך שהיא לא ניגשה לבחינות זמן רב יהא עליה לעמוד בבחינות נוספות (נספח 8 לתצהירו של ד"ר שנון). באותו חודש נשלח לתובעת מכתב נוסף מאת פרופ' שאול יציב, אז ממלא מקום מנהל האגף, לפיו מי שלא עסק ברפואה במשך עשר שנים יידרש לעמוד בבחינה נוספת במדעי היסוד ברפואה. עם זאת, על מנת שלא לעכב את התהליך, רשאי המועמד לגשת לבחינה הממשלתית בטרם עמידה בבחינה הנוספת. למכתב צורף תצהיר עליו נדרש מבקש הרישיון לחתום, ובו הוא מאשר כי ידוע לו שלאחר שייגש לבחינה הממשלתית הוא יידרש לעבור בחינה נוספת כתנאי לקבלת הרישיון. ביום 27.7.2014 חתמה התובעת על התצהיר (נספח 10 לתצהירו של ד"ר שנון), ושלחה אותו למשרד הבריאות יחד עם מכתב בו ביקשה לפטור אותה מהחובה לעמוד במבחן הנוסף, וזאת בשל השכלתה וניסיונה (נספח 11 לתצהירו של ד"ר שנון). בסופו של יום, כפי שיפורט להלן, לא נדרשה התובעת לעמוד בבחינה נוספת.

התובעת ניגשה לבחינה הממשלתית בספטמבר 2014 ונכשלה בה, וכך גם בבחינה שלאחריה. אולם, בפעם השלישית, בספטמבר 2015, עברה התובעת את הבחינה בהצלחה. בפברואר 2016 קיבלה התובעת היתר זמני לעסוק ברפואה, ובינואר 2017 קיבלה רישיון קבוע. כיום עובדת התובעת כרופאה כללית בבית החולים אסותא בתחום האונקולוגיה וההפריה החוץ גופית.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

4. הסיבה שבגינה שינתה הנתבעת את עמדתה והתירה לתובעת להיבחן היא פסק דינו של בית המשפט העליון בעע"מ 2814/12 **רודריגז נ' משרד הבריאות האגף לרישוי מקצועות רפואיים** (9.7.2013) ("עניין רודריגז"), שפסל את מדיניותה של הנתבעת בכל הנוגע למתן אפשרות להיבחן למי שלמד רפואה בחו"ל ולא עסק ברפואה תקופה ארוכה. על מנת להבין את ההתפתחות שחלה בעניין זה, נפרט מעט קודם לכן על התשתית החוקית למתן רישיון לעסוק ברפואה למי שלמד רפואה בחו"ל.

רישיון לעסוק ברפואה לבוגר לימודי רפואה בבית ספר בחו"ל

5. פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976 ("פקודת הרופאים" או "הפקודה"), קובעת, בין היתר, את התנאים בהם יהיה אדם זכאי לקבל רישיון לעסוק ברפואה בישראל. התנאים לכך מפורטים בסעיף 4 לפקודה, הקובע כך:

"(א) מי שנתקיימו בו כל אלה זכאי לקבל רישיון לעסוק ברפואה:

(1) הוא אדם הגון;

(2) הוא בעל השכלה רפואית;

(3) הוא עמד בבחינות שקבע המנהל, בהתייעצות עם המועצה המדעית, זולת אם הוא בעל השכלה רפואית כאמור בסעיף קטן ב(1);

(4) הוא אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע בישראל;

(5) הוא בעל ידע בסיסי בשפה העברית".

הנה כי כן, קבלת רישיון לעסוק ברפואה מותנית, בין היתר, בכך שיש למבקש הרישיון "השכלה רפואית" והוא עמד בבחינות שקבע "המנהל", הוא מנכ"ל משרד הבריאות, בהתייעצות עם "המועצה המדעית", שהיא המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל (סעיף 1 לפקודת הרופאים). מנכ"ל משרד הבריאות הסמיך בעניין זה את מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים במשרד הבריאות ("המנהל"). בכל הנוגע לבחינות הנערכות לפי סעיף 4(א)(3) לפקודה ("הבחינה הממשלתית") חלות גם תקנות הרופאים (בחינת רישוי), התשמ"ח-1988.

6. אשר לתנאי של "השכלה רפואית" קובע סעיף 4(ב) לפקודה כדלקמן:

"(ב) ואלה בעלי השכלה רפואית לענין סעיף קטן (א):

(1) מי שפקולטה או בית ספר לרפואה במוסד להשכלה גבוהה בישראל העניקו לו תואר המעיד על סיום חוק לימודיו כרופא, ובלבד שהמועצה להשכלה גבוהה הכירה באותו מוסד ובאותו תואר;



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

(2) מי שלמד רפואה באוניברסיטה או בבית ספר לרפואה בחוץ לארץ שהמנהל הכיר בהם, ניתנה לו דיפלומה שהמנהל הכיר בה וסיים תקופת סטז' שהמנהל הכיר במשכה ובתנאיה".

הפקודה יוצרת אפוא שני מסלולים לרכישת "השכלה רפואית". המסלול האחד, הקבוע בסעיף 4(ב)(1) לפקודה, עניינו במי שרכש השכלה רפואית בבית ספר מוכר בארץ, והמסלול השני, הקבוע בסעיף 4(ב)(2) לפקודה, עוסק במי שרכש השכלה זו בבית ספר לרפואה בחו"ל. לגבי בוגר רפואה בחו"ל, קבועים לכאורה שלושה תנאים לכך שהוא יוכר כבעל "השכלה רפואית": לימודים בבית ספר שהוכר על ידי המנהל; קבלת דיפלומה שהוכרה על ידי המנהל; וסיום תקופת סטז' שהמנהל הכיר בה. מי שהשכלתו הרפואית נרכשה במסגרת מסלול זה נדרש לעבור את הבחינה הממשלתית, בעוד שמי שרכש את השכלתו במסלול הראשון, היינו בארץ, פטור ממנה (סעיף 4(א)(3) לפקודה).

7. סעיף 18 לפקודת הרופאים קובע, כי יש להגיש בקשה לרישיון למנהל, וכי הוא ייתן רישיון למי שממלא אחר התנאים הקבועים בסעיף 4 לפקודה. סעיף 24 לפקודה מכונן את הוועדה המייעצת, וסעיף 29(א) לפקודה קובע כי "הוועדה המייעצת רשאית להזמין מבקש רישיון להתייבב לפניה ולחקור אותו על לימודיו ברפואה ועיסוקיו בה".

8. במשך השנים החזיקה הנתבעת בעמדה לפיה בגדר שיקוליו האם לאשר למבקש הרישיון לגשת לבחינה הממשלתית מוסמך המנהל לשקול גם את עיסוקו של המועמד בזמן שחלף מאז שסיים את לימודיו. בהקשר זה התבססה הנתבעת גם על סעיף 29(א) לפקודה, המסמיך את הוועדה המייעצת לחקור את מבקש הרישיון לגבי "עיסוקיו" ברפואה. הנתבעת גיבשה מדיניות לפיה בוגר לימודי רפואה בחו"ל שחלף זמן רב בין המועד בו השלים את לימודיו או המועד בו נבחן לאחרונה, ולא עסק במהלך תקופה זו בתחום הרפואה, לא יהיה רשאי לגשת לבחינה הממשלתית. במילים אחרות, כאשר מבקש הרישיון "התנתק" לתקופה ארוכה מעולם הרפואה, הוא לא יהיה רשאי כלל לגשת לבחינה הממשלתית, ולמעשה לא יוכל לקבל רישיון לעבוד כרופא בישראל, אלא אם ילמד שוב רפואה (עמ' 8, שורות 8-10 לפרוטוקול).

במסגרת חקירתו של ד"ר שנון בהליך הנוכחי עלה, כי ככל הנראה בעבר הייתה למשרד הבריאות מדיניות גורפת יותר, אולם בעקבות עתירה לבג"ץ (שלא נמסרו פרטים לגביה) היא רוככה, במובן זה שנעשתה בדיקה קונקרטיית לגבי כל מבקש רישיון מה הייתה זיקתו לעולם הרפואה בתקופה שחלפה מאז השלים את לימודיו או נבחן לאחרונה (עמ' 7-8 לפרוטוקול). בדיקה זו נעשתה על ידי הוועדה המייעצת במקרה בו חלף זמן רב מאז המועד האחרון בו נבחן המועמד. כאשר אנשים נבחנו באופן רציף, גם אם במשך תקופה ארוכה, לא הייתה להם כל מגבלה לגשת לבחינות, וזאת מבלי שעניינם נבדק כלל על ידי הוועדה המייעצת. לא נקבעו בעניין זה קריטריונים סדורים, אולם מהעדויות בהליך הנוכחי עולה, כי ככלל הוועדה המייעצת ראתה בעבודה כאח או כאחות בבית



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

חולים ככזו ששומרת על זיקה מספקת לעולם הרפואה, אולם לא כך באשר לעבודה כאח או כאחות בבית אבות. מסיבה זו לא אושר לתובעת, אשר עבדה כאחות בבית אבות, לגשת לבחינה הממשלתית.

פסק דין רודריגז והתפתחויות בעקבותיו

9. הנסיבות בעניין **רודריגז** מזכירות מאוד את ענייננו. ד"ר רודריגז היא בוגרת לימודי רפואה בקובה. המנהל הכיר במוסד הרפואי בו למדה, כמו גם בדיפלומה ובסטאז' שעשתה. היא נכשלה בבחינות לרפואה בשנים 1998-1999. היא ביקשה שוב להיבחן בשנת 2010 וסורבה, בשל התקופה הארוכה בה לא עסקה ברפואה. עתירה שהגישה לבית המשפט לעניינים מנהליים נדחתה (עת"מ 29146-11-11). בפסק הדין, שניתן ביום 13.3.2012, קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי סעיף 4(ב)(2) לפקודת הרופאים מקנה למנהל סמכות להפעיל שיקול דעת מהותי ולבדוק האם הדיפלומה שקיבל המועמד משקפת ידע רפואי, ובהקשר זה הוא מוסמך לבדוק את מכלול הנתונים הנוגעים לעניין, לרבות עיסוקיו של המועמד לאחר השלמת הלימודים. לפיכך, נקבע כי לא נפל פגם בהחלטת המנהל שלא לאפשר לד"ר רודריגז לגשת לבחינה הממשלתית. על פסק דין זה הוגש ערעור לבית המשפט העליון. ביום 9.7.2013 ניתן פסק הדין בעניין **רודריגז**, במסגרתו התקבל הערעור.

10. בפסק הדין בחן בית המשפט העליון את פרשנות סעיף 4(ב)(2) לפקודה. במישור הלשוני צוין, כי על פני הדברים "לשון הסעיף אינה מלמדת כי המנהל רשאי לשקול שיקולים נוספים שאין קשר בינם לבין התנאים המנויים בו", וכי על פני הדברים כל אחד מהנתונים בסעיף "נבחן לעצמו, ועל פי פשוטו של לשון אין קשר בינו לבין השאלה אם מבקש הרישיון עסק במקצוע לאחר הסטאז'" (פסקה 9 לפסק הדין). עם זאת, בית המשפט ציין כי "בצד האמור ולצורך הדיון, מוכן אני להניח שלשון הסעיף סובלת משמעות שלפיה מוקנה למנהל שיקול דעת להביא בחשבון את חלוף הזמן לעניין הכרה בתנאים הנקובים בסעיף 4(ב)(2) לפקודה. מסקנה זו אינה בלתי אפשרית בהינתן שהסעיף אינו מפרט את השיקולים שרשאי המנהל לשקול כשהוא מחליט אם להכיר בתנאים המנויים בו" (שם). לפיכך, פנה בית המשפט לבחון את פרשנות הסעיף מבחינה תכליתית.

בית המשפט עמד על כך שסעיף 4(א) לפקודה עורך הבחנה בין שני תנאים לקבלת הרישיון – השכלה רפואית ובחינות, וזאת בדומה להסדרים חוקיים אחרים המסדירים כניסה למקצועות בתחומים קרובים. הבחנה זו משמעותה, כי משעה שעמד אדם בתנאי ההשכלה הנדרשים, הרי שאין מקום לדרוש ממנו לעמוד בהם פעם נוספת, וזאת גם אם חלף זמן רב מאז שהשלים את רכישת ההשכלה ועד שהוא מבקש להיבחן. את הדרישה כי המועמד יהיה מעודכן בהתפתחויות במקצוע הרפואה ניתן יהיה לממש באמצעות הבחינה שעל המועמד לעבור. "פרשנות זו מאפשרת למי שלא עסק ברפואה למשך פרק זמן בן מספר שנים לנסות להשלים את פער המידע שצבר בדרכים שונות: מעבר קורס, ביצוע פרקטיקום, הכשרה מעשית וכיוצא באלה. אם עשה כן ועמד בבחינות המעידות על כך, להנחת דעתה של הרשות המקצועית המוסמכת, נראה שאין מניעה להתיר לו לשוב ולעסוק



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

ברפואה" (פסקה 14 לפסק הדין). נפסק, כי יש להעדיף פרשנות זו מפני שפגיעתה בחופש העיסוק פחותה יותר, ועדיין יש בה כדי להגשים את תכלית החוק.

לאור האמור, נפסק כי לא ניתן למנוע ממי שיש לו השכלה רפואית לגשת לבחינות, גם אם חלף זמן רב מאז רכישת ההשכלה הרפואית ועד הבחינה, וגם אם במהלך תקופה זו לא שמר מבקש הרישיון על קשר עם עולם הרפואה. עם זאת, נקבע כי המנהל רשאי לקבוע כי במקרים כאלו יהא על מבקש הרישיון לעמוד בבחינות נוספות. "לשון אחר: המנהל רשאי ואף מחויב לוודא בגדר הפעלת שיקול דעתו כי מבקשי רישיון מעין אלה יוכלו לעסוק ברפואה רק אם תנוח דעתו כי הם כשירים לכך, אלא שהדרך לעשות כן – במבנה החקיקתי הקיים – היא באמצעות עריכת בחינות רישוי מיוחדות נוספות ולא באמצעות אי-הכרה ב'השכלה רפואית' כמשמעותה בסעיף 4(א)(2) לפקודה" (פסקה 16 לפסק הדין).

11. פסק הדין בעניין **רודריגז** ניתן ביום 9.7.2013. אולם, רק ביוני 2014 נשלחה למועמדים הרלוונטיים הודעה על כך שהם רשאים לגשת לבחינה הממשלתית. מעדותו של ד"ר שנון עולה, כי הסיבה לכך קשורה בעיקר לניסיון לקבוע בחינה נוספת אשר המועמדים שלא עסקו זמן רב ברפואה יידרשו לעמוד בה. לאחר דיונים הוחלט כי הבחינה הנוספת תעסוק במדעי היסוד ברפואה (אנטומיה, פתולוגיה, ביוכימיה, פיזיולוגיה, מיקרוביולוגיה, מטבוליזם ופרמקולוגיה), ואף נעשתה פנייה לדיקן הפקולטה לרפואה באוניברסיטת תל אביב לצורך קבלת מאגר שאלות לדוגמה במקצועות אלו. אולם, בהמשך עלתה התנגדות לבחינה זו על ידי יו"ר ועדת הבחינות הפועלת בהתאם לפרק ה' לתקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973. נוכח העיכוב שנגרם, נשלחו למועמדים המכתבים הנזכרים לעיל, המאפשרים להם לגשת לבחינה הממשלתית בשלב ראשון, ומבהירים כי לאחר מכן תידרש בחינה משלימה. בסופו של יום ויתר משרד הבריאות לחלוטין על הבחינה הנוספת, כך שכל המועמדים נדרשים לגשת לבחינה הממשלתית בלבד.

התביעה

12. ביום 5.6.2017 הוגשה התביעה נוכחית. התביעה תוקנה מספר פעמים, ואנו נידרש לכתב התביעה המתוקן האחרון, שהוגש ביום 22.11.2018. התביעה הוגשה על סך של 800,060 ש"ח, וזאת בשל ההפסדים שנגרמו לתובעת, לטענתה, בשל כך שלא התאפשר לה לגשת לבחינה הממשלתית מאפריל 2011 ועד ספטמבר 2014. בהקשר זה צוין כי הגם שהתובעת עומדת על טענתה כי פנתה למשרד הבריאות עוד לפני 2011, הרי שנוכח העובדה כי לא נעשתה פנייה סדורה בכתב העמידה התובעת את תביעתה רק עבור התקופה שלאחר החלטת הוועדה המייעצת מאפריל 2011.

לטענת התובעת, בגין התקופה של שלוש שנים וחמישה חודשים בה נמנע ממנה להיבחן, כך שהיא עבדה כאחות במקום כרופאה, נגרמו לה הפסדי השתכרות בסך 503,136 ש"ח; הפסדים בגין אי הפרשה לפנסיה בסך 151,610 ש"ח; והפסדים בגין אי הפרשה לקרן השתלמות בסך 50,313 ש"ח.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

בנוסף, תובעת התובעת סכום נוסף של 95,000 ש"ח בגין עוגמת נפש, הפסדי השתכרות עתידיים, פגיעה במוניטין וכדומה.

13. בכתב הגנתה טענה הנתבעת כי דין התביעה להידחות לגופה, וביחס לחלקים ממנה אף בשל מניעות והתיישנות. כמו כן חלקה הנתבעת על שיעור הנזק הנטען.

14. מטעם התובעת הוגש תצהיר שלה. מטעם הנתבעת הוגשו תצהירים של ד"ר שנון, שהיה מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים בתקופה הרלוונטית, ושל פרופ' יציב, מנהל האגף במועד הגשת התצהיר. שני הצדדים הגישו חוות דעת אקטואריות לגבי ההפסדים שנגרמו לתובעת, ובהסכמת הצדדים מונתה גב' ענת ספיר כמומחית מטעם בית המשפט בעניין זה. בדיון ההוכחות נחקרו גב' ספיר וכן המצהירים מטעם הנתבעת, וזאת לאחר שהנתבעת בחרה לוותר על חקירתה של התובעת. לאחר מכן הגישו הצדדים את סיכומיהם בכתב.

עיקר טענות הצדדים

15. לטענת התובעת, התנהלותה של הנתבעת עלתה כדי רשלנות והפרת חובה חקוקה. בהקשר זה טוענת התובעת כי מדיניותה של הנתבעת הייתה לא סבירה באופן קיצוני, בחוסר סמכות ותוך פגיעה בזכויותיה. עוד נטען, כי הנתבעת התנהלה בשרירותיות; התחקור של התובעת בוועדה המייעצת היה קצר ולא ממצה; והנתבעת התעלמה מנתונים המלמדים כי במקצוע בו עסקה היה לה קשר עם עולם הרפואה. עוד מעלה התובעת בהקשר זה את הטענות הבאות: לא היו לנתבעת נהלים מסודרים לטיפול בבקשת רישיון על ידי מי שלא עסק ברפואה במשך שנים רבות; ההחלטה בוועדה המייעצת בעניינה של התובעת התקבלה מבלי שנערך פרוטוקול מפורט ומבלי שצוינו הנימוקים לדחיית בקשתה; הנתבעת לא פרסמה את מדיניותה ולא יידעה אותה כי אם לא תיגש לבחינה במשך מספר שנים תאבד את זכותה לגשת בהמשך.

בנוסף, טוענת התובעת להתרשלות בהתנהלותה של הנתבעת גם לאחר שניתן פסק הדין בעניין **רודריגז**, וזאת בשל הזמן שחלף מאז שניתן פסק הדין ועד שהודיעו לה על זכותה לגשת לבחינה הממשלתית. בהקשר זה נטען כי לאחר שמדיניות הנתבעת נפסלה על ידי בית המשפט העליון, היה עליה להודיע על כך למועמדים באופן מיידי.

16. לטענת הנתבעת, לא הייתה כל רשלנות בהתנהלותה. העובדה שבסופו של יום בחר בית המשפט העליון לפסול את מדיניותה של הנתבעת, אינה מחייבת את המסקנה כי המדיניות הייתה רשלנית. בהקשר זה מצביעה הנתבעת על כך שבית המשפט לעניינים מנהליים לא מצא פסול במדיניותה, ואף בית המשפט העליון קבע כי היא אפשרית מבחינה לשונית, וכי התכלית של המדיניות של הנתבעת היא תכלית ראויה. עוד נטען, כי גם אם הייתה אי סבירות מנהלית בהתנהלותה של הנתבעת, אין בכך כדי לחייב את המסקנה כי הייתה גם אי סבירות במובן של דיני



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

הנזיקין. לטענת הנתבעת, במקרה הנוכחי אין לומר שמדיניותה הייתה לא סבירה במובן הנזיקי, ולא נפל גם פגם באופן בו טופל עניינה הפרטני של התובעת.

לעניין הטענה לאי יידוע של התובעת על כך שככל שלא תעסוק ברפואה יובא הדבר בחשבון על ידי הוועדה המייעצת והמנהל, טוענת הנתבעת כי אין מדובר בטענה שיש בה כדי להקים עילה בנזיקין, כי סמכותה של הוועדה המייעצת להתחשב בעיסוקיו של המועמד קבועה בחקיקה ראשית, וכי עילה זו התיישנה. במענה לטענת ההתיישנות טוענת התובעת, כי העילה נוצרה רק כשהודיעו לה על שינוי המדיניות, שכן תחילה היא לא הייתה מודעת לכך שמדובר במדיניות גורפת של הנתבעת, וסברה כי מדובר בהחלטה פרטנית בעניינה.

17. לעניין ההתנהלות לאחר פסק הדין בעניין **רודריגז**, טוענת הנתבעת כי פרק הזמן של כשנה שחלף ממתן פסק הדין ועד שליחת ההודעה למועמדים הרלוונטיים היה סביר. כתיבת בחינה חדשה בנושאים שלא נערכה לגביהם בחינה ממשלתית קודם לכן היא מלאכה מורכבת ולא פשוטה, ונעשו פעולות לצורך הכנת הבחינה אשר ארכו זמן, הגם שבסופו של יום, נוכח התנגדותם של גורמים שונים במערכת, הוחלט לוותר על הבחינה הנוספת. עוד נטען כי גם איתור הנבחנים הפוטנציאליים לא היה פשוט, שכן היה צורך לאסוף את כל התיקים של הנבחנים ולבדוק בכל אחד מהם האם התקבלה בו החלטה שלא לאפשר גישה לבחינה בשל כך שחלף זמן רב מאז לימודי הרפואה.

18. בנוסף, טוענת הנתבעת כי התובעת מנועה מלתקוף את ההחלטה שלא לאפשר לה לגשת לבחינה בתקיפה עקיפה על דרך תביעת פיצויים, שעה שנמנעה מלתקוף את ההחלטה בתקיפה ישירה על דרך הגשת עתירה מנהלית. עם זאת, הנתבעת מציינת כי נוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה, היא אינה עומדת על טענה זו בכל הנוגע לתקופה שבין המועד בו הוגשה העתירה המנהלית בעניין **רודריגז**, 15.11.2011, ועד המועד בו ניתן פסק הדין בערעור, 9.7.2013. במענה לטענה זו טוענת התובעת, כי היא נמנעה מלפעול בערוצים משפטיים נגד ההחלטה שלא לאפשר לה לגשת לבחינה מחמת חסרון כיס ובשל כך שבמקום ממנו הגיעה, ברית המועצות לשעבר, לא היה מקובל לפעול באמצעים משפטיים נגד החלטות שלטוניות.

דיון והכרעה

19. כבר בראשית הדברים יש להוריד מעל הפרק את הטענה לקיומה של עוולה של הפרת חובה חקוקה. טענה זו נשענת על הטענה כי התנהלותה של הנתבעת פגעה בחופש העיסוק של התובעת. אולם, זכויות חוקתיות כלליות מעין אלו אינן נחשבות ל"חובה חקוקה" לעניין סעיף 63 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש] ("פקודת הנזיקין") (ע"א 10508/08 **דור זהב חברה לקבלנות בנין והשקעות בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה**, פסקה 54 (4.2.2010)). הוא הדין כאשר מדובר בטענות להפרה של נורמות מנהליות כלליות החלות על הרשות (רע"א 2063/16 **גליק נ' מדינת ישראל**, פסקה 22 לפסק דינו של השופט עמית (19.1.2017) ("עניין גליק"), וההפניות שם). לפיכך,



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

אין בטענותיה של התובעת כלפי התנהלותה של התביעה בתקופה הרלוונטית כדי להצמיח לה עילה של הפרת חובה חקוקה, שעה שלא עלה בידה להצביע על הוראת חוק קונקרטית שהופרה על ידי התביעה. העוולה הרלוונטית אשר אותה יש לבחון היא, אפוא, עוולת הרשלנות.

20. התובעת מעלה טענות רבות ושונות נגד התביעה, אשר ניתן לרכז אותן לטענות הבאות:

- א. המדיניות של התביעה, אשר לא התירה למי שלא נבחן תקופה ארוכה ולא עסק באותה תקופה ברפואה לגשת לבחינה הממשלתית, הייתה בלתי סבירה ורשלנית. זאת, הן ביחס לעצם המדיניות והן בכך שהיא לא נקבעה במסגרת נהלים וקריטריונים מסודרים.
- ב. ההחלטה הפרטנית בעניינה של התביעה הייתה שגויה, בלתי סבירה ורשלנית.
- ג. ישנה רשלנות בכך שהתביעה לא פרסמה ולא יידעה את התובעת ואת יתר המועמדים על כך שככל שתפסיק לגשת לבחינה הממשלתית במשך מספר שנים ולא תעסוק בתקופה זו במקצועות שלשיטת התביעה מקיימים זיקה מספקת לעולם הרפואה, היא לא תוכל לגשת יותר לבחינה ולא תוכל לעבוד כרופאה.
- ד. התביעה התרשלה בכך שלא הודיעה לתובעת מיד לאחר פסק הדין בעניין **רודריגז** כי היא רשאית לגשת לבחינה הממשלתית.

התביעה טוענת כי לא הייתה רשלנות בהתנהלותה, וכן מעלה בקשר לחלק מהתקופה טענות של העדר קשר סיבתי, התיישנות ומניעות. נפנה אפוא לדון בטענות הצדדים.

האם מדיניות התביעה עלתה כדי רשלנות?

21. נקודת המוצא היא, כי קיימת הכרעה חלוטה ומחייבת של בית המשפט העליון לפיה התביעה פעלה בחוסר סמכות, תוך פגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק של התובעת ומבקשי רישיון אחרים אשר נתונים היו דומים. כפי שנקבע בפסק הדין בעניין **רודריגז**, על פני הדברים אין לפרשנות שאימצה התביעה אחיזה בלשון הפקודה, אולם גם אם נניח שהיא צולחת בדוחק את המבחן הלשוני הרי שיש לפסול אותה בשלב הבחינה התכליתית, נוכח פגיעתה בחופש העיסוק וקיומה של חלופה מידתית יותר. אלא שמסקנה זו, אשר הביאה לפסילתה של מדיניות התביעה במסגרת ההליך המנהלי, אין בה בהכרח כדי להביא למסקנה כי יש במדיניות זו כדי להקים זכות לפיצוי מכוח עוולת הרשלנות.

22. שאלת היחס בין אי סבירות או פגמים אחרים במישור המנהלי לבין אי סבירות במובן המקום עילה של רשלנות לפי סעיפים 35-36 לפקודת הנזיקין העסיקה את הפסיקה לא מעט, וניתן לזהות בה גישות שונות ואף שינויי מגמה לאורך הזמן. ישנם פסקי דין בהם הובעה לכאורה דעה לפיה קביעה של אי סבירות במישור המנהלי משמיעה אף אי סבירות במישור הנזיקי (ראו למשל, ע"א 653/97 **חברת מרכז ברוך וצפורה בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד נג(5) 817, 842-845 (1999); ע"א 10078/03 **שתיל נ' מקורות חברת מים בע"מ**, פ"ד סב(1) 803 (2007)). אולם, הגישה



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

המקובלת בפסיקה היא כי פסילתה של החלטה במישור המנהלי אין משמעותה בהכרח כי היא הייתה רשלנית. לפיכך, העובדה שהחלטה מסוימת נפסלה בבג"ץ או בבית המשפט לעניינים מנהליים אינה מחייבת את המסקנה כי היא תקימה עילת תביעה בנוזיקין (ראו למשל, ע"א 862/80 **עיריית חדרה נ' זוהר**, פ"ד לז(3) 770, 757 (1983); ע"א 915/91 **מדינת ישראל נ' לוי**, פ"ד מח(3) 45 (1994); ע"א 1617/04 **כים ניר שירותי תעופה בע"מ נ' הבורסה לניירות ערך בתל אביב בע"מ** (29.6.2008); ע"א 9656/08 **מדינת ישראל נ' סעדי**, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת חיות ופסק דינו של השופט עמית (15.12.2011); עניין **גליק**, פסקה 24 לפסק דינו של השופט עמית). כפי שניסח זאת השופט עמית בת"א (מחוזי חי') 653/02 ח. **יעקבי בניה והשקעות נ' עיריית חדרה**, פסקה 30 (31.10.2005):

"...המונח 'שלא כדין' אינו מגלם בהכרח אשם, והוא מונח סל אליו אנו משליכים את כל המריעין בישין של המשפט המנהלי: אי סבירות, העדר מידתיות, הפרה של כללי הצדק הטבעי, הפליה, שרירות, חריגה מסמכות וכיו"ב. כאשר בית המשפט מתערב במעשה או במחדל המינהלי בשל אחת מעילות אלו, הוא מכריז בכך שהרשות המינהלית פעלה 'שלא כדין'. אך מונח זה אינו מושג נרדף ל'רשלנות'. 'רשלנות' לחוד ו'שלא כדין' לחוד".

23. השאלה מתי תיחשב התנהלותה הפגומה מנהלית של הרשות כ"לא סבירה" בהקשר של עוולת הרשלנות אינה פשוטה תמיד (ראו, עניין **גליק**, פסקאות 14-33 לפסק דינו של השופט עמית; ישראל גלעד **דיני נזיקין – גבולות האחריות** כרך א 1093-1156 (2012) ("גלעד"). בין היתר, יש משקל ניכר לשאלה האם ועד כמה מדובר בהחלטה שעניינה קביעת מדיניות במישור השלטוני. לפיכך, יש לבחון האם מדובר בהחלטה שהתקבלה על ידי הרשות במסגרת הפעלת כוח שלטוני, או שמדובר בהחלטה של הרשות בתחום המשפט הפרטי (כגון במעמדה כמחזיקה במקרקעין); האם הופעל על ידי הרשות שיקול דעת במסגרת ההחלטה; האם מדובר בהחלטה הנקבעת לפי שיקולי מדיניות או שמדובר ביישום של סמכויות ביצוע; האם מדובר בהחלטה המתייחסת לציבור הרחב או לאדם פרטי; וכדומה. שיקולים נוספים שנוכרו בפסיקה הם טיבו ועוצמתו של הפגם המנהלי; האם מדובר במעשה או במחדל; שיקולים של שכל ישר; ועוד (ראו, עניין **גליק**, פסקאות 31-33 לפסק דינו של השופט עמית; **גלעד**, עמ' 1057-1065).

ככלל, ניתן לומר כי ככל שמתרבים הסממנים המצביעים על כך שההחלטה היא פעולה "שלטונית" המתייחסת לכלל הציבור, וכורכת בתוכה הפעלת שיקול דעת (במובן ה"חזק"), הכרעה ערכית, איזון בין שיקולי מדיניות וכדומה, כך תפחת הנטייה לקבוע כי מדובר בהחלטה רשלנית במישור הנזיקי, גם אם במישור המנהלי או החוקתי ייקבע שמדובר בהחלטה פגומה.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

24. ומכאן לענייננו. בכל הנוגע לעצם המדיניות שאימצה הנתבעת, אני סבור שניתן לקבוע כי אין מדובר בהחלטה רשלנית במובן של דיני הנזיקין. ראשית, יש לציין כי הגם שבית המשפט העליון פסל את ההחלטה מחמת חוסר סמכות, הרי שלא נקבע, ולו באופן חלופי, כי מדובר בהחלטה לא סבירה. במישור המנהלי, פגם של חוסר סמכות נתפס כחמור יותר מאשר פגם של העדר סבירות, אולם ב"תרגום" למישור הנזיקי אין זו בהכרח התמונה. החלטה מסוימת עשויה להיחשב כחריגה מסמכות גם אם מדובר בהחלטה ראויה ו"סבירה". פעמים רבות שאלת הסמכות כרוכה בפרשנות של דברי חקיקה, וקשה לומר כי העובדה שהרשות אימצה עמדה פרשנית מסוימת עשויה להיחשב "רשלנות" (השוו, ת"א (מחוזי חי') 195/01 **גיל אימפורט בע"מ נ' מדינת ישראל – אגף המכס**, פסקה 36 (23.10.2008)). שנית, מדובר בענייננו במקרה בו מתקיימים, באופן מובהק, הסממנים המצביעים על החלטה שלטונית שאין זה ראוי לבחון אותה במשקפיים של רשלנות. מדובר בהחלטה עקרונית, כללית, שהתקבלה על יסוד שיקולי מדיניות מתוך מטרה, ראויה מאין כמותה, להגן על בריאות הציבור על דרך הבטחת איכותם וכשירותם של הרופאים הנותנים שירות לציבור. מאפיינים אלו של החלטת הרשות תומכים במסקנה כי אין מקום להחיל לגביה את עוולת הרשלנות. העובדה שהמדיניות של הרשות נפסלה בסופו של יום על ידי בית המשפט העליון בגדרי ביקורת מנהלית אינה הופכת אותה לבלתי סבירה או רשלנית, במובן של דיני הנזיקין.

לפיכך, אני סבור כי העובדה שהנתבעת החזיקה בעמדה לפיה המנהל מוסמך שלא להכיר ב"השכלה רפואית" של מועמד על יסוד עיסוקו לאחר רכישת ההשכלה אינה מקימה עוולה של רשלנות, הגם שעמדה פרשנית זו נשללה על ידי בית המשפט העליון. הוא הדין לעניין מדיניותה של הנתבעת שלא להתיר לגשת לבחינה הממשלתית למי שחלפה תקופה ארוכה מאז שניגש לבחינה והוא לא עסק ברפואה מאז, המהווה גם היא הכרעה ציבורית-שלטונית מובהקת.

25. בנוסף לטענותיה לגבי עצם המדיניות, טוענת התובעת לפגם בכך שהמדיניות של הנתבעת נקבעה ללא קריטריונים ונהלים מסודרים, כגון לגבי אורך התקופה בה הפסקה מלגשת לבחינות מקימה מניעות מלגשת אליהן בהמשך; המקצועות שנחשבים לבעלי זיקה מספקת לרפואה; וכדומה. ד"ר שנון אישר בעדותו, כי כנראה לא היה מסמך מסודר בכתב הקובע את המדיניות והנהלים בקשר למתן רישיון לעסוק ברפואה למועמד שלא ניגש לבחינה תקופה ארוכה, אלא מדובר במדיניות שגובשה על ידי הוועדה המייעצת לאורך הזמן (עמ' 7, שורות 33-35 לפרוטוקול). השאלה האם יש פגם מנהלי בכך שלא נקבעו קריטריונים מסודרים אינה פשוטה. הפסיקה לא הכירה בחובה גורפת של הרשות לקבוע נהלים וקריטריונים בכל נושא ונושא בו היא עוסקת, וקיומה של חובה כזו תלוי בטיב העניין הנדון (ראו, דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א' 231-235 (2010) ("ברק-ארז")). אכן, נראה כי רצוי היה שייקבעו באופן מסודר אמות מידה מנחות אשר ידריכו את הוועדה המייעצת והמנהל בדונם בבקשות של מועמדים לגשת לבחינות, לצד שמירת שיקול הדעת והגמישות בקבלת ההחלטות. אולם, ספק אם אי קביעתם של קריטריונים כאמור עלה כדי פגם מנהלי של ממש, במובחן מטעם לפגם. מכל מקום, "לא כל פגם מינהלי מהווה אינדיקציה להתרשלנות נזיקית... רק



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

התשלוח חמורה או חסרת תום לב של הרשות, שבאה לידי ביטוי בהפרה עוצמתית של נורמה מינהלית, תצדיק הטלת אחריות נזיקית" (עניין גליק, פסקה 32 לפסק דינו של השופט עמית). במקרה הנוכחי, נראה כי גם אם היה פגם מסוים בכך שלא נקבעו קריטריונים מסודרים, אין מדובר בפגם המצדיק קביעה כי מדובר ברשלנות במובן הנזיקי.

אולם, גם אם נניח כי קיים פגם באי קביעת קריטריונים מסודרים בכתב אשר עולה כדי התרשלות מצד הרשות, אין די בכך שכן על התובעת להראות גם קשר סיבתי בין הפגם לבין ההחלטה שהתקבלה בעניינה (עניין גליק, פסקה 23 לפסק דינו של השופט עמית). קשר סיבתי כזה לא הוכח. בסופו של יום, נראה כי מניעתה של התובעת מלגשת לבחינה הממשלתית הייתה יישום ישיר של מדיניותה העקרונית של הנתבעת, והתובעת לא הרימה את הנטל להראות כי אילו היו נכתבים קריטריונים מסודרים ישנה סבירות ממשית שההחלטה בעניינה הייתה שונה. אכן, מדובר בעניין שמטבע הדברים קשה מאוד להוכיחו, שכן לעולם לא ניתן לדעת איזה החלטות היו מתקבלות אילו היה תהליך קבלת ההחלטות נעשה בצורה שונה. בכך יש כדי להקל עם התובע לגבי טיב הראיות שעליו להביא לצורך הוכחת הקשר הסיבתי. אולם, עדיין על התובע מוטל להוכיח את תביעתו. בענייננו, היה על התובעת, לכל הפחות, להביא ראיות (כגון באמצעות חוות דעת מומחה) כי אילו הייתה נערכת עבודת מטה מסודרת יש להניח שהיו נקבעים קריטריונים שהיו פועלים לטובתה, אלא שראיות מעין אלו לא הובאו.

ההחלטה הפרטנית בעניינה של התובעת

26. לטענת התובעת, ההחלטה שלא להתיר לה לגשת לבחינה הממשלתית הייתה רשלנית, ובהקשר זה היא מעלה שורה ארוכה של טענות. בין היתר, טוענת התובעת כי לא נמסר לה איזה מסמכים עליה להביא בפני הוועדה המייעצת; כי התחקור שלה בוועדה היה שטחי ורשלני; כי לא נערך פרוטוקול מפורט של הדיון; כי לא היה מקום להתייחס לעבודתה בבית האבות ככזו שאינה מקיימת זיקה מספקת למקצוע הרפואה; וכדומה.

27. התובעת לא הוכיחה כי נפלו פגמים באופן קבלת ההחלטות בעניינה הפרטני המצדיקים הטלת אחריות בנזיקין. כך, טענותיה של התובעת כי לא נאמר לה איזה מסמכים עליה להביא לוועדה המייעצת כלל לא נזכרו בתצהירה, ומכל מקום הן נטענו בעלמא, בלא שהתובעת הצביעה על מסמכים קונקרטיים שהיא נמנעה מלהביא מכיוון שלא הייתה מודעת לצורך בהם. גם הטענות לגבי אופן הדיון בוועדה הן כוללניות ואינן מבססות את הטענה כי הדיון בוועדה היה שטחי ולא רציני. לא מצאתי גם לקבל את הטענה כי לא נוהל פרוטוקול כנדרש של הדיון בוועדה המייעצת בעניינה של התובעת. מעיון בפרוטוקול שצורף (נספח 4 לתצהירו של ד"ר שנון) עולה, כי הגם שמדובר בפרוטוקול תמציתי הרי שהוא כולל רישום של טענות התובעת והסבריה בקשר לזיקתה לעולם הרפואה, ונימוק תמציתי של החלטת הוועדה. גם אם ניתן היה לערוך פרוטוקול מפורט יותר, אין מדובר בפגם העולה כדי רשלנות.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

מעבר לכל האמור, וגם אם אניח שנפלו פגמים מנהליים באופן קבלת ההחלטה לגבי התובעת במידה העולה כדי התרשלות, הרי שגם כאן נכשלת התובעת בהוכחת הקשר הסיבתי בין הפגמים המנהליים לבין ההחלטה שהתקבלה בעניינה, שכן התובעת לא הניחה כל בסיס ראיתי להנחה שאילולא הפגמים הנטענים צפויה הייתה להתקבל בעניינה החלטה אחרת. כאמור לעיל, הוכחת קשר סיבתי מעין זה אינה פשוטה, אולם גם אם יש מקום להגמשה מסוימת עם התובע הוא עדיין נושא בנטל להוכיח את תביעתו, ולהראות קשר סיבתי בין הפגם לבין ההחלטה. לכל הפחות, על התובע להצביע על כך שקיימת הסתברות ממשית שאילולא היה נופל פגם בתהליך קבלת ההחלטות הייתה מתקבלת החלטה שונה. בענייננו, אף בנטל מופחת זה לא עמדה התובעת.

28. אשר לעצם ההחלטה של הנתבעת שלא להכיר בעבודתה של התובעת כאחות בבית אבות ככזו שמקיימת זיקה מספקת לעולם הרפואה – וזאת בשונה מההתייחסות לעבודה כאחות בבית חולים – הרי שמדובר בעניין המצוי בלב ליבו של שיקול הדעת המקצועי של הוועדה המייעצת והמנהל, ואין מקום שבית המשפט יתערב בו.

29. הנה כי כן, בהינתן מדיניותה העקרונית של הנתבעת לגבי התנאים לקבלת היתר לגשת לבחינה הממשלתית, לא נמצא ממש בטענה כי הייתה רשלנות בהחלטה הפרטנית של הוועדה המייעצת בעניינה של התובעת. נוכח מסקנה זו אין צורך להידרש לטענת הנתבעת כי דין התביעה להידחות, ביחס לחלק מהתקופה, מחמת מניעות הנובעת מכך שהתובעת לא פעלה בזמנו כנגד ההחלטה שלא לאפשר לה לגשת לבחינה הממשלתית בתקיפה ישירה על דרך הגשת עתירה לבית המשפט המנהלי המוסמך. אסתפק בכך שאעיר כי על פני הדברים יש ממש בטענה זו של הנתבעת, אם כי היא רלוונטית רק לחלק מהתקופה (שכן הנתבעת, בהגנותה, מסכימה שהמניעות לא תחול לגבי התקופה שלאחר הגשת העתירה המנהלית בעניין **רודריגז** ועד שניתן פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין זה).

העדר היידוע על מדיניות הנתבעת

30. אין מחלוקת שהמדיניות של משרד הבריאות, לפיה מי שלא ניגש תקופה ארוכה לבחינה הממשלתית ולא עסק במהלך תקופה זו ברפואה לא יוכל עוד לגשת לבחינה, לא פורסמה ברבים. התובעת העידה כי לא ידעה על כך (סעיפים 31-32 לתצהירה). הנתבעת ויתרה על חקירתה של התובעת ולא חלקה על טענה זו, כך שמדובר בעובדה שאינה שנויה במחלוקת. לטענת התובעת, ישנה רשלנות חמורה בכך שהמדיניות לא פורסמה בקרב הנוגעים בדבר. הנתבעת טוענת, בשפה רפה, כי לא היה פסול בהעדר הפרסום, בהתחשב בכך שסמכותה של הוועדה המייעצת להידרש לעיסוקו של המועמד קבועה בפקודה, ומכל מקום לטענתה התביעה בעילה זו התיישנה.

31. בנסיבות ענייננו, העדר כל פרסום לגבי מדיניותה של הנתבעת עולה כדי מחדל חמור. אין צורך להכביר מלים על החשיבות שיש לכך שהפרמטרים שלפיהם בוחנת הרשות את הבקשות



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

המוגשות לה על ידי הפרט יהיו ידועים ושקופים, ולו בקווים כלליים. הפסיקה הכירה בכך שעל הרשות לפרסם את הקריטריונים וההנחיות אשר היא פועלת לפיהם (בג"ץ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד מו(3) 501, 512-515 (1992); **ברק-ארז**, עמ' 235-239). חשיבות מיוחדת קיימת כאשר מדובר בפרסום של החלטות ונהלים אשר עשויים להשפיע על תכנון פעילותו של הפרט (**ברק-ארז**, עמ' 347). כך, למשל, נפסלה החלטה מנהלית שלא להכיר בציון מגן בבחינות לרפואה, מן הטעם שהיא לא פורסמה והסטודנטים שלמדו את הקורס הרלוונטי הסתמכו על המצג לפיו הציון שניתן בו ישמש כציון מגן (בג"ץ 3930/94 **ג'זמאי נ' שר הבריאות**, פ"ד מח(4) 778, 787-789 (1994)).

32. בענייננו, כפי שפורט לעיל, לא נקבעו נהלים וקריטריונים מסודרים. אולם, גם המדיניות העקרונית לפיה מי שלא ייגש תקופה ארוכה לבחינה הממשלתית ולא יעסוק בתקופה זו במקצועות הנחשבים לבעלי זיקה לרפואה לא יוכל לגשת בהמשך לבחינה – לא פורסמה ולא ניתנה לה פומביות כלשהי. המקרה שלפנינו הוא דוגמה מובהקת לחשיבות, שלא לומר הכרחיות, של פרסום העקרונות שלפיהם פועלת הרשות לציבור הרלוונטי. טול מקרה כדוגמת המקרה הנוכחי. מועמד ניגש לבחינה הממשלתית ונכשל מספר פעמים. הוא נמצא בצומת דרכים בו עליו להחליט האם להמשיך ולגשת לבחינה ברצף, או ליטול פסק זמן ולנסות לעבור את הבחינה בשלב מאוחר יותר. ככל שיחליט ליטול פסק זמן, עליו לבחור את העיסוק שיעסוק בו בתקופה זו. אין צורך לומר שלידעה על כך שאם הוא לא ייגש לבחינה במשך תקופה ארוכה ולא יעסוק במהלכה בעיסוק המקיים זיקה מספקת לעולם הרפואה, הוא לא יהיה רשאי לגשת לבחינה שוב – לעולם – יהיה משקל מכריע על החלטתו של המועמד. ידיעה זו עשויה לגרום לו שלא לחדול מלגשת לבחינות או, לחלופין, לחפש עבודה במקצוע שיש לו, לשיטת משרד הבריאות, זיקה מספקת לעולם הרפואה. המדיניות שאותה אימצה הנתבעת משמעותה שהחלטתו של המועמד האם להמשיך להיבחן או ליטול פסק זמן, ובמה לעבוד בתקופת פסק הזמן, נשאה בחובה השלכות מרחיקות לכת, עד כדי אפשרות לחסימת דרכו של המועמד מלעבוד בהמשך כרופא, וברור כי הוא היה זכאי לדעת את המשמעות של בחירתו. קשה לחשוב על דוגמה מובהקת יותר למקרה בו לידיעה על כללי הרשות עשויה להיות השפעה מכרעת על ההחלטות שמקבל הפרט.

33. לצד הנחיצות הברורה מאליה של מתן פומבי לנהלי הרשות במקרה הנוכחי, לא הצביעה הנתבעת על טעם טוב כלשהו שלא לפרסמם. לא נטען גם כי שאלת הפרסום נשקלה בשלב כלשהו, והוכרעה לשלילה. ואכן, קשה להאמין כי הנתבעת נתנה את דעתה לסוגיה וסברה שניתן לגבש מדיניות אשר יש לה השפעה כל כך דרמטית על הקריירה של המועמדים ואשר הידיעה עליה צפויה ככל הנראה להכווין את התנהגותם, בלא ליתן לה פומבי. נראה כי העדר הפרסום במקרה הנוכחי נובע מכך שהסוגיה כלל לא נשקלה על ידי הגורמים הרלוונטיים. מדובר במקרה בו הנחיצות של הפרסום כה חיונית ובלטת, עד כי יש לראות באי הפרסום משום מחדל קיצוני וחמור, העולה כדי אי סבירות ורשלנות גם במישור הנזיקי. יוער, כי הנתבעת לא טענה שלא הוכח קשר סיבתי בין התרשלנות זו לבין הנזק שנגרם לתובעת, ולפיכך לא נידרש לשאלה זו.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

34. על אף האמור, לא ניתן לקבל את התביעה בעילה זו, מן הטעם שהיא התיישנה. מירוך ההתיישנות מתחיל ביום שבו נולדה עילת התביעה (סעיף 6 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 ("חוק ההתיישנות")). בענייננו, העילה נוצרה כאשר החליטה התובעת ליטול פסק זמן מלגשת לבחינות, בלא שהייתה מודעת למשמעות של החלטה זו. כל עוד לא ידעה התובעת על כך שהיא מנועה מלגשת לבחינה, לא התחיל מרוץ ההתיישנות (סעיף 8 לחוק ההתיישנות). אלא שלטענת התובעת עצמה, מספר שנים לפני שפנתה באופן פורמאלי לוועדה המייעצת כבר נאמר לה כי היא לא יכולה לגשת לבחינה הממשלתית בשל הזמן שחלף מאז ניגשה לבחינה בפעם האחרונה ובשל כך שאינה עוסקת בתחום הרפואה (סעיפים 8-9 לתצהירה). בנקודת זמן זו ידעה התובעת את כל העובדות הרלוונטיות לתביעתה, והתחיל מרוץ ההתיישנות. מכאן שמאז שנוצרה עילת התביעה ועד שהוגשה התביעה חלפה תקופה ארוכה בהרבה מתקופת ההתיישנות.

אעיר, כי גם אילו הייתה ידיעתה של התובעת מתחילה מהמועד בו ניתנה החלטתה הפורמאלית של הוועדה המייעצת – אפריל 2011 – הייתה התביעה בעילה זו מתיישנת, וזאת מן הטעם שהטענה לגבי העדר הידוע לא הועלתה בכתב התביעה המקורי, אלא רק בכתב התביעה המתוקן, שהוגש ביום 22.11.2018. כפי שצוין בהחלטתי מיום 18.11.2018 בבקשה לתיקון כתב התביעה, אילו היה בתיקון כדי "להציל" את התביעה בעילה זו מטענת ההתיישנות, הרי שלא היה מקום לאשרו. הסיבה שהתיקון אושר היא כי לא הייתה מחלוקת שידעתה של התובעת התחילה עוד קודם להחלטת הוועדה המייעצת, כך שלא היה בתיקון כדי להשפיע, לכאן או לכאן, על שאלת ההתיישנות.

35. במענה לטענת ההתיישנות טוענת התובעת, כי תחילה לא ידעה על כך שהחלטת הנתבעת היא חלק ממדיניות מגובשת כללית שלה, וסברה כי מדובר בהחלטה פרטנית שהתקבלה בעניינה היא. רק כאשר נמסרה לתובעת בשנת 2014 הודעה על שינוי המדיניות היא הבינה כי מדובר בהחלטה שכללה פגיעה בזכויותיה החוקתיות, וממועד זה יש למנות את תקופת ההתיישנות (סעיפים 20-23 לסיכומי התובעת). טענה זו אינה ברורה לחלוטין, שכן כאשר נאמר לתובעת שהיא אינה יכולה לגשת לבחינה בשל כך שהיא לא נבחנה מספר שנים ולא עסקה בהן בתחום הרפואה יש להניח שהיא הבינה שלא מדובר במדיניות שגובשה רק בשבילה. מכל מקום, השאלה אם מדובר במדיניות כללית או לא אינה מרכיב בעילה של התובעת. סעיף 8 לחוק ההתיישנות חל רק לגבי העובדות המרכיבות את עילת התביעה, ואלו נודעו במלואן זמן רב לפי תקופת ההתיישנות. אשר לטענה כי התובעת לא הבינה שההחלטה עולה כדי פגיעה בזכויותיה החוקתיות, הרי שזו עולה לכל היותר כדי אי ידיעה בקשר למרכיב המשפטי של העילה, אשר אין בה כדי לעכב את מירוך ההתיישנות (רע"א 901/07 מדינת ישראל – הוועדה לאנרגיה אטומית נ' גיא-ליפל, פסקה 42 (19.9.2010)).

לפיכך, דין התביעה בגין העדר הידוע על מדיניות הנתבעת להידחות בשל התיישנות.



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

התנהלות הנתבעת לאחר שניתן פסק הדין בעניין רודריגז

36. הטענה האחרונה בה יש לדון היא כי הנתבעת התרשלה בכך שחלפה כשנה בין המועד בו ניתן פסק הדין בעניין **רודריגז**, לבין המועד בו שלחה לתובעת הודעה על כך שהיא רשאית לגשת לבחינה הממשלתית.

37. כפי שפורט לעיל, פסק הדין ניתן ביום 9.7.2013, אולם רק ביוני 2014 נשלחה לתובעת (וליתר המועמדים הרלוונטיים) הודעה על כך שהיא רשאית לגשת לבחינה הממשלתית, תוך שהובהר לה כי היא עשויה להידרש לעמוד בבחינה נוספת. לטענת התובעת, מדובר בשיהוי לא סביר. לטענת הנתבעת, העיכוב נבע בעיקר מהמאמצים שנעשו על ידי הגורמים הרלוונטיים לגבש בחינה נוספת, אשר בית המשפט העליון הכיר בלגיטימיות דרישתה, ורק לאחר שהתברר כי העניין מסתבך ומתעכב הוחלט לאפשר למועמדים לגשת לבחינה הממשלתית, לאחר שיחתמו על אישור לפיו הם מודעים לכך שהם עשויים להידרש לעבור בחינה נוספת. עוד נטען, כי מלאכת איתור המועמדים הרלוונטיים ארכה גם היא זמן, שכן היה צורך לאתר את כל התיקים של הנבחנים ולבחון בכל תיק ותיק בנפרד האם ניתנה בו החלטה שמנעה מהמועמד לגשת לבחינה בשל כך שלא עסק במקצוע הרפואה שנים רבות.

38. דעתי היא כי בנסיבות העניין הנתבעת השתהתה מעבר לסביר במתן ההודעה לתובעת על זכותה לגשת לבחינה הממשלתית, באופן העולה כדי רשלנות. השאלה איזה משאבים הייתה אמורה הנתבעת להשקיע ובאיזו מידת דחיפות היה עליה לפעול נגזרת מנסיבות העניין. עלינו לשים עצמנו בנעליה של הנתבעת לאחר שניתן פסק הדין בעניין **רודריגז**. זה עתה התברר לנתבעת כי במשך שנים ארוכות היא פעלה בחוסר סמכות ותוך פגיעה בחופש העיסוק כאשר מנעה מקבוצה של מועמדים לגשת לבחינה הממשלתית ובכך חסמה בפניהם את האפשרות לעסוק ברפואה. גם אם התנהלות זו לא עלתה בזמנו כדי רשלנות, הרי שמרגע שניתנה קביעה שיפוטית לפיה הנתבעת פעלה בחוסר סמכות היה עליה לפעול במהירות ובתכליתיות על מנת לתקן את העוול שנגרם לאותם אנשים. לפיכך, היה עליה לעשות כל שביכולתה על מנת שהם יוכלו לגשת לבחינה הממשלתית כמה שיותר מהר. אמת, כי הנתבעת הייתה רשאית לקבוע בחינה נוספת, ומקובל עליי כי גיבושה של בחינה חדשה אורך זמן. אולם, אותו פיתרון שגובש בסופו של יום – מתן אפשרות להיבחן בבחינה הממשלתית המותנית באישור של המועמד כי הוא יודע שהוא עשוי להידרש לעמוד בבחינה נוספת – ניתן היה לאימוץ מלכתחילה. לכל הפחות, היה על הגורמים הרלוונטיים לשקול אפשרות זו, תוך מתן משקל ממשי לאינטרס של המועמדים אשר במשך שנים נחסמה דרכם לעסוק ברפואה שלא כדין.

מהראיות שהוגשו אין זה נראה כי הנתבעת פעלה בתחושת הדחיפות הנדרשת בנסיבות העניין. ד"ר שנון פירט בתצהירו את הפעולות שעשה על מנת להכין את הבחינה הנוספת, ולא מצאתי גם בפעולות אלו. אולם, לא נטען שנשקלה כלל האפשרות להתיר למועמדים כדוגמת התובעת



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

לגשת לבחינה הממשלתית באופן מיידי, תוך יידוע כי הם עשויים להידרש לעבור בחינה נוספת. יתרה מזו, לא נטען כלל שלאחר שניתן פסק הדין בעניין **רודריגז** נעשה תהליך של בחינה ושקילה של משמעויות פסק הדין, וכיצד ניתן לפעול על מנת לאפשר למועמדים לגשת לבחינה הממשלתית במהירות האפשרית מחד גיסא, תוך מימוש הסמכות שהוכרה על ידי בית המשפט העליון לקביעת בחינה נוספת, מאידך גיסא. בחקירתו אישר ד"ר שנון, כי "בדיעבד היה אפשר לעשות הכל אחרת", הדגיש כי בתור מנהל האגף לרישוי מקצועות רפואיים היו לו תחומי עיסוק רבים אחרים והסביר את תהליך קבלת ההחלטות במשרד (עמ' 15, שורות 1-9 לפרוטוקול). אכן, תהליכים מנהליים ובירוקרטיים דורשים זמן, וככלל אין לדקדק עם הרשות יתר על המידה בעניינים אלו. אולם, הדבר תלוי בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. בענייננו, כאמור לעיל, מדובר במקרה ייחודי בו התברר כי הנתבעת מונעת בחוסר סמכות במשך שנים ארוכות מקבוצה של מועמדים לגשת לבחינה הממשלתית, ובכך חוסמת אותם שלא כדין מלנסות להשיג רישיון לעסוק ברפואה. בהתחשב בכך, היה על הנתבעת לפעול תחת תחושת דחיפות ולהשקיע משאבים הולמים, על מנת לאפשר למועמדים כדוגמת התובעת לגשת לבחינה הממשלתית בהקדם האפשרי. מהראיות עולה כי הדבר לא נעשה, וכי הנתבעת לא הפגימה באותו שלב את העובדה כי כל שיהיו ועיכוב משמעותי המשך הפגיעה בזכויותיהם החוקתיות של התובעת והמועמדים האחרים, הנמשכת כבר שנים ארוכות. לכל הפחות, היה על הנתבעת להראות כי ביצעה מיד לאחר פסק הדין תהליך רציני של בחינה ושקילה של משמעויות פסק הדין והפתרונות האפשריים לאורו, תוך מתן משקל ממשי לצורך בתיקון העוול שנגרם לתובעת ולמועמדים הנוספים במשך שנים ארוכות. בנסיבות המיוחדות של ענייננו, העובדה שהדבר לא נעשה עולה, לדעתי, כדי רשלנות במובן הנוזקי.

39. הבחינה הממשלתית לרפואה נערכת פעמיים בשנה – בספטמבר ובמרץ (או במועדים קרובים). השתהותה של הנתבעת גרמה לכך שהתובעת הייתה יכולה לגשת לראשונה לבחינה בספטמבר 2014, והיא אכן ניגשה לבחינה זו. אילו הייתה הנתבעת פועלת בזריזות הנדרשת הייתה התובעת יכולה לגשת לבחינה מוקדם יותר. קשה לקבוע האם הייתה התובעת יכולה לגשת לבחינה של ספטמבר 2013, או רק לזו שבמרץ 2014. בהתחשב באמור לעיל לעניין מחדלה של הנתבעת בכך שהיא לא בחנה כיצד ניתן לפעול ליישום מסקנות פסק דין **רודריגז** במהירות הנדרשת, נראה כי יש להניח לחובתה כי התובעת הייתה יכולה לגשת לבחינה בספטמבר 2013. מכל מקום, הנתבעת לא טענה כי בשום מקרה לא הייתה אפשרות להיערך כך שהתובעת תוכל לגשת לבחינה בספטמבר 2013. לפיכך, יש לייחס לנתבעת אחריות לעיכוב של שנה במועד בו ניגשה התובעת לבחינה.

לא ניתן, כמובן, לדעת בוודאות כי אילו הייתה התובעת ניגשת לבחינה בספטמבר 2013 היה הדבר משפיע על המועד בו הייתה מצליחה לעבור את הבחינה. ייתכן כי גם במקרה כזה הייתה התובעת נכשלת בבחינות עד ספטמבר 2015, ומנגד ייתכן כי הייתה עוברת כבר בספטמבר 2013. נראה, כי יש לצאת מנקודת הנחה כי מה שקרה הוא שהיה קורה – היינו, כי גם אילו הייתה התובעת ניגשת לבחינה הראשונה בספטמבר 2013 היא הייתה נכשלת בשתי הבחינות הראשונות ועוברת



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

בשלישית. לפיכך, יש לצאת מנקודת הנחה כי אילולא השיהוי הרשלני מצד הנתבעת הייתה התובעת מצליחה לעבור את הבחינה בספטמבר 2014, כך שיש לייחס לנתבעת אחריות לעיכוב של שנה בקבלת הרישיון על ידי התובעת, והתובעת זכאית לפיצוי עבור תקופה זו. בהקשר זה יוער, כי הנתבעת לא טענה להעדף קשר סיבתי בכל הנוגע לעילה הנוכחית, היינו העילה הנשענת על השיהוי בהודעה לאחר מתן פסק הדין בעניין **רודריגז**.

הפיצוי

40. במסגרת התביעה עותרת התובעת לפיצוי בגין ארבעה רכיבים: הפרשי שכר, הפרשי פנסיה והפסדי קרן השתלמות, המתייחסים לתקופה בה עבדה כאחות והייתה יכולה לעבור כרופאה, ומרכיב נוסף של עוגמת נפש, אובדן מוניטין והפסד השתכרות לעתיד, אשר התובעת העמידה אותו על 95,000 ש"ח.

41. אשר לשלושת ראשי הנזק הראשונים, אין מחלוקת על זכותה של התובעת לפיצוי בגינם ככל שתקבל תביעתה. בעניין זה הוגשה חוות דעת אקטוארית על ידי המומחית שמונתה על ידי בית המשפט, ובדיון ההוכחות הגיעו הצדדים להסכמות מסוימות בהקשר זה (עמ' 7 לפרוטוקול). בראשי נזק אלו, זכאית התובעת לפיצוי כדלקמן:

הפרשי שכר: בהתאם לחוות הדעת ולהסכמות בדיון, בשנתה הראשונה כרופאה הרוויחה התובעת סך של 257,481 ש"ח וכאחות הרוויחה סך של 121,008 ש"ח. התובעת זכאית, אפוא, לפיצוי בגין הפער בין שני הסכומים בסך 136,473 ש"ח.

הפרשי פנסיה: התובעת זכאית לתוספת בסך 14.33% מהסכום האמור, היינו סך של 19,556 ש"ח.

הפסדי קרן השתלמות: בהתאם לחוות הדעת זכאית התובעת לפיצוי ברכיב זה בסך 9,693 ש"ח.

סך הכול, זכאית אפוא התובעת לפיצוי בגין שלושת ראשי הנזק האמורים (שכר, פנסיה וקרן השתלמות) בסך 165,722 ש"ח. מכיוון שהפיצוי הוא בגין השנה הקודמת למועד בו קיבלה התובעת את הרישיון הזמני לעסוק ברפואה (פברואר 2016) יישא הסכום הפרשי ריבית והצמדה החל מאמצע תקופה זו, היינו החל מיום 1.8.2015.

42. אשר לראש הנזק הנוסף, התובעת לא הוכיחה פגיעה במוניטין או אובדן השתכרות עתידי, וטענותיה בעניין זה נטענו בעלמא. כמו כן, בנסיבות העניין לא מצאתי מקום לפסוק פיצוי בגין עוגמת נפש. אילו היה נמצא כי יש רשלנות בעצם ההחלטה שלא לאפשר לתובעת לגשת לבחינה הממשלתית, ייתכן שהייתה הצדקה לפסוק פיצוי כאמור, אולם משעה שנקבע כי ההחלטה עצמה



בית משפט השלום בראשון לציון

ת"א 10113-06-17 סזנוב נ' מדינת ישראל

תיק חיצוני: קיים תיק עזר לשופט

לא הייתה רשלנית, וישנה אחריות רק על עיכוב של שנה בהודעה על שינוי המדיניות, איני סבור כי מדובר במקרה המתאים לפסיקת פיצוי בגין עוגמת נפש.

43. לעניין ההוצאות, הבאתי בחשבון את היקף הדיון בתיק, את הסכום שלגביו התקבלה התביעה ואת היחס בין הסכום שנתבע לבין הסכום שהתקבל.

סוף דבר

44. התביעה מתקבלת בחלקה. הנתבעת תשלם לתובעת סך של 165,722 ש"ח, בתוספת הפרשי ריבית והצמדה החל מיום 1.8.2015. בנוסף, תשלם הנתבעת לתובעת את אגרת המשפט עבור הסכום שנפסק, את חלקה של התובעת בשכר המומחית מטעם בית המשפט ובנוסף הוצאות ושכר טרחת עורך דין בסך כולל של 15,000 ש"ח.

זכות ערעור לבית המשפט המחוזי תוך 60 יום.

ניתן היום, ה' תמוז תשפ"א, 15 יוני 2021, בהעדר הצדדים.


אבי סתי, שופט

